对我国“十四五”规划若干领域发展的初步认识*

陆大道

中国科学院地理科学与资源研究所 北京 100101

DOI 10.16418/j.issn.1000-3045.2019.10.015

1 国家发展全面深刻转型进入关键期

2013年以来，我国发展进入了全面深刻的大转型新时期。国家对发展与环境之间的关系进行了重大调整，大力推进生态文明建设，大力推进国民经济的结构性调整，实现了国民经济新常态。我国环境状况开始改善，落后产能较大幅度减少，出口竞争力提高，中国经济的国际信用等级正在提高。但现阶段出现的问题也是相当严峻的。地区经济增长乏力，债务负担重，体制性问题突出，在发展与环境之间、经济增长与社会稳定之间、不同部门之间、不同所有制行业与企业之间，以及国内与国际之间，各种利益相互纠结，以致做出抉择往往进退两难。“十四五”规划将是推进我国发展的全面深刻转型重任中的关键期。若能处理好各方面的关系，进入高质量发展即良性发展的道路，越过“陷阱”，我国将顺利进入现代化强国的行列。

党的十九大报告中提到国家要实践的“战略”一词共出现42处，表明国家对战略问题的重视与决心是空前的。深入实施这些战略，将高质量发展与生态环境治理一步步深入推进，是“十四五”时期最基本的任务。

2 关于对经济增长速度的预期

发达国家中，美国、加拿大、英国、法国、德国、瑞士、荷兰7个国家，在达到我国目前人均国内生产总值（GDP）水平之前的10余年甚至更长的时间里，发展速度都不高；在达到我国目前人均GDP水平之后的30年发展中，经济增长率都基本维持在中、低速的发展态势。

从低端产品生产、投资拉动模式转型到创新驱动发展，提高竞争力很难在高速增长中实现。因此，建议长江经济带不搞大开发，当然全国也不搞大开发，而是下决心将“开发”变为“发展”。需要将经济增长速度调整到合理与可能的区间，对于大部分地区需要逐步缓下来，这既是高质量发展的要求，也是尊重经济规律与自然规律的要求。但同时，要强调国家优

*根据陆大道2019年9月21日在“中国国情与发展”论坛上的发言整理而成
修改稿收到日期：2019年10月6日

先发展的大城市群与大城市区及其所带动的部分合作区的整体竞争力，尽快实现这些地区的转型发展，将较高的增长速度保持下去。

通过产业竞争力的提高，缓解中国在国际上遇到的地缘政治压力，缓解乃至排除国内的资源、环境、生态压力，有利于实现全国各地区较为平衡发展的长期目标。总之，这是走强国之路的要求。

3 全面节约资源，创建生态文明，实现可持续发展

节约资源，是中国国情基础中的基础，也是建设生态文明的源头，是中华民族子子孙孙持续生存发展的根本。新时代的空间规划、城乡建设、国民消费、“美丽中国”、“生态城市”及大量的具体政策与措施的实施，重大工程的建设，相关技术的推广应用，都要大力节约、集约利用资源，推动资源利用方式的根本转变，大幅降低能源、矿产资源以及淡水、土地等资源的消耗强度。

要通过提高资源利用效益而达到高质量增长。这是实现高质量发展的重要切入点、关键点。要持续不断地宣传我国人均自然资源少甚至紧缺的特殊国情，加强地理国情教育。在中国，要逐步建立起资源节约型与适度消费型的社会，宣传工作与相应的基础教育需要跟上。

4 中国区域经济的宏观大格局具有稳定性

我国经过20多年实施区域协调发展战略，形成了现阶段较为稳定的大格局。未来较长的时期内，宏观格局不宜进行大调整。以三大自然区与地势三大阶梯为标志的功能区为基础，进行空间发展规划与经济布局，是尊重自然规律的重要理念。进入新时代，我国发展转变到提升竞争力阶段，工业将不仅需要增加，也需要“做减法”；对于城市发展，大规模开拓建成区的做法也不能持续。各种类型的区域之间与区域内部的和谐及国家整体竞争力的提高，是新时代区域协调发展的重要内涵，包括6个方面：① 城乡之间的融合协调发展，是最根本的区域协调发展目标；② 促进部分西部地区与部分革命老区的发展；③ 各省、自治区、直辖市内部的区域发展不平衡问题；④ 长江经济带的治理与发展；⑤ 东北地区的全面振兴；⑥ 造就中国经济的“枢纽区”，以及世界级的大城市群（大城市区）。

上述 6 个方面的区域发展任务又可分为 3 种类型：① 全国性的乡村振兴、城乡融合发展，这是基本实现现代化绕不开的大领域；② 基础雄厚的东北振兴与长江经济带发展，这是深化结构调整的内容，以期发挥其巨大潜力及优势；③ 代表中国在国际大舞台展现竞争力、国力的大战略，带动全国经济增长的三大枢纽区，这是区域发展战略的“重中之重”。

结合上述区域协调发展战略，发挥各部分、各区域的各自优势，形成全国巨大的整体优势。并在此过程中，调整重大的生产力布局，使二者相互结合、相互支撑，各类区域都变强起来，整个国家的空间组织效能大幅提高。这就改变了几十年来那种区域战略转移的基本思路，转变为协同发展与整体竞争力提高的思路。

5 城镇化、新区新城及都市圈的规划

2013年12月中央城镇化工作会议召开，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平和中共中央政治局常委、国务院总理李克强分别作了重要报告。我国开始了新型城镇化发展时期，中心是人的城镇化，标志着我国城镇化实现了重大转型。同时，实施乡村振兴战略，使新型城镇化与乡村振兴战略二者融为一体。我认为，这实际上避免了在我国出现类似于拉丁美洲那种陷阱式的城镇化。

今后，在“都市圈”、城市群、新区新城建设中，不能搞脱离国情的“高大上”，不能搞大圈地。

在“都市圈”规划中要认真避免又搞一批新的“新城”“新区”，而要认真构建已有的新城、新区的区域性创新体系，苦练“内功”。

部分省会城市呼吁成为“国家中心城市”，以自己为主构建大“都市圈”。2019年初，国家有关部门发出了全国“都市圈”发展的指导意见，但有些大城市做的规划还是“大开发”的规划，功能与目标过于宏大；产业发展主观臆断，不切实际；空间结构大扩张，地域开发处处皆重点；攀比之风开始盛行。因此，建议要特别注重“尊重规律，顺势而为”。地方政府须踏踏实实地实施国家发展的全面深刻转型。

6 能源发展战略及其顶层设计问题

我国的能源战略如何制定与实施，现在面临严峻难题。“十二五”中期开始，我国实行了能源战略的大幅度调整。近年来，我国能源需求发生巨大变化，电力需求严重不足。风电、光伏电领域出现大量弃风限电、弃光限电（达到40%左右，甚至50%），火电年发电小时也大幅下降到4 000—5 000小时。可见当时的规划已不适应当前国民经济与社会发展对电力的需求。

能源战略制定中，也应考虑地理距离带来的问题。例如，长距离输送火电、风电与光伏发电的合理性问题。而且，为保障风电与光伏发电输电的稳定，还要在电网中额外增加2—3倍的火电装机，这更导致了电网的供需失衡。

这些现状敦促我们在“十四五”时期，对国家能源战略进行适时调整，使其与我国社会经济发展的大背景相适应，充分考虑到我国国情，以国家利益为重，审视其可行性与合理性。建议核电规划重新制定时，实行总量控制乃至逐步减少的方针，“做核电强国，而不只做核电大国”。分布式光伏发电可以着力推广，但要因地制宜，积累经验与条件，逐步扩大。此外，过去20多年，特别是近10年来，我国煤炭开采、运输、储存、加工转化以及大型火电厂建设、运行，在环境污染方面，已经实现了很大的进步，这也是“十四五”规划中能源战略重新考虑的重要基础之一。

7 关于基础设施规划建设

改革开放以来的每一阶段，国家在基础设施建设方面都花了“大钱”。成就辉煌，但可提升空间也不小。

要首先在我国的交通能力与规模、多种运输方式的结构、供需大格局、主要客货流方向上的能力与需求、国内运输与全球性运输，以及安全、技术、管理等方面深入调研，了解清楚我国已经达到怎样的水平，并据此制定未来发展的目标。建设交通强国，一定要以中国国情作为最基本“元素”，且在任何时候、任何阶段都应该强调经济原则。

建设科学合理的区域性一体化管理的高效综合运输体系，是我国未来长时期的重大目标。

8 对“十四五”规划工作的一些具体建议

新中国成立70年以来，创造了人类历史上经济发展的奇迹，我们的成果经验之一是编制好中长期规划，且规划理念和方法与时俱进。对于“十四五”规划工作，本文提出5条具体建议：① 明确经济增长速度的确定因素，使经济增长速度与资源环境承载力相适宜。② 在规划工作中，不搞建设项目的“批量化生产”，改变过去在中长期规划中成批列出大项目的规划模式。③ 最上层的国家级国土空间规划重点在于指导思想与基本理念，微观上逐渐过渡到对地域空间中环境、生态、水、土的管理；在市县一级将区域规划与土地利用、城市规划、区域性的功能政策等置于一个管理系统内，提高地方政府的规划与管理权限；中层政府机构与规划机构应该逐步减少。④ 进一步改革

中央与地方的关系。逐步改善有些地方以往地方政府对中央政府依赖性的单向关系，逐渐转变为相互支持与相互依赖的关系。⑤ 建立自然科学与社会科学交流合作的平台。



陆大道 中国科学院院士，中国科学院地理科学与资源研究所研究员。长期从事经济地理学和国土开发、区域发展问题研究。曾组织对我国工业布局和工业地理学的学术总结，初步建立了我国工业地理学的理论体系；20世纪80年代中期提出了“点-轴系统”理论，获得学术界广泛引用和推崇。参与或组织了《全国国土总体规划》《环渤海地区经济发展规划》等多项国家级及地区级规划的制订和战略研究。提出我国“T”字型空间结构战略，即以海岸地带和长江沿岸作为今后几十年我国国土开发和经济布局的一级轴线的战略，被国家采纳。E-mail: ludd@igsnrr.ac.cn

LU Dadao Elected as Academician of Chinese Academy of Sciences (CAS) in 2003, serves as Professor of Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, known as outstanding economical geographer. He proposed a “T-shaped” spatial strategy for regional development according to his theory of “pole-axis” system in regional economy. He also established the theoretical framework for China’s industrial geography. His theory which considers the Yangtze River corridor and coastal region as the axles of national economic development has had great influence on national and regional economic development. E-mail: ludd@igsnrr.ac.cn

■责任编辑：文彦杰